

PRECARI P.A. NESSUNA STABILIZZAZIONE SENZA CONCORSO

di Giorgia CAMPANELLI*

Corte di Cassazione,
Sez. Lavoro
Sentenza 3 agosto 2016 n. 16226
(Pres. CURZIO - Rel. MAROTTA)

Il superamento del limite massimo di 36 mesi raggiunto, anche con più contratti a tempo determinato con la Pubblica Amministrazione, non può portare alla trasformazione del rapporto ma soltanto al riconoscimento di una indennità risarcitoria compresa tra 2,5 e 12 mensilità calcolate sull'ultima retribuzione globale di fatto, stante la previsione dell'art. 97 della Costituzione.

[Omissis]

Fatto
SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza numero 234\2013, depositata in data 22 gennaio 2013, la Corte di Appello di Bari, pronunciando sull'impugnazione proposta dal Comune di Altamura, in riforma della decisione del Tribunale di Bari, rigettava la domanda proposta da (omissis) (parzialmente accolta dal tribunale della stessa sede che aveva condannato il Comune di Altamura a risarcire il danno nella misura di 20 mensilità della retribuzione globale di fatto). Le questioni dedotte in giudizio erano state, per quanto qui interessa: - l'illegittima stipula di una serie di contratti a termine negli anni 1992-2004 (per lo svolgimento delle mansioni di autista di scuolabus); l'accertamento del diritto all'assunzione a tempo indeterminato, con conseguente risarci-

* Avvocato.

mento del danno da determinarsi alla stregua delle retribuzioni non percepite fino alla data di trasformazione del rapporto; - in subordine, il risarcimento del danno ex art. 36 del d. lgs. n. 165/2001. La Corte territoriale, premesso che le questioni devolute fossero incentrate sul tema della misura (o delle misure) alternativa alla conversione (essendo stata la possibilità di una conversione legale dei contratti già esclusa dal giudice di primo grado), riteneva che il lavoratore non avesse dato alcuna prova dei danni conseguiti dalla dedotta fattispecie contrattuale né avesse allegato i relativi elementi costitutivi, in quanto tali ulteriori rispetto alla mera qualificazione della sanzione del illecito contrattuale in termini di "equivalenza" con quella prevista per i rapporti di lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati; riteneva, poi, assorbito l'ulteriore motivo di appello del Comune di Altamura "in quanto le nullità contrattuali sono state prospettate di lavoratore (solo) in via strumentale alle proposte di domande di conversione legale dei contratti e di risarcimento del danno e non rispondono, perciò ad uno specifico interesse della parte".

Avverso tale sentenza (omissis) ricorre per cassazione con tre motivi. Il Comune di Altamura resiste con controricorso.

Diritto MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo il ricorrente denuncia plurime violazioni della legge interna e della normativa comunitaria in tema di contratti a termine dolendosi dell'omessa valutazione da parte della Corte territoriale della questione del diritto alla conversione del rapporto da ritenersi applicabile al pubblico impiego. Assume la prevalenza delle norme del decreto legislativo n. 368/2001 sull'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001 e di quest'ultimo sostiene il contrasto con la normativa comunitaria. Il motivo è inammissibile.

Come si evince dalla stessa sentenza impegnata, già il giudice di primo grado aveva escluso la possibilità della conversione legale in ragione del divieto posto dell'art. 36 del decreto legislativo numero 165/2001 (e ciò, peraltro, del tutto in linea con quanto da questa Corte recentissimamente affermato nella decisione sezioni unite del 15 marzo 2016, n. 5072); or bene non risulta che avverso tale decisum fosse stato proposto ricorso incidentale da parte del lavoratore.

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 97, co.1, della Costituzione, dell'art. 35, co. 1, lettera B del decreto legislativo n. 165/2001 e dell'art. 16 della legge n. 56/1987 rilevando che il divieto di conversione opererebbe solo quando l'accesso all'impiego alle dipendenze della p.a. sia condizionato dell'esperimento del pubblico concorso e non anche quando l'ordinamento abbia introdotto deroghe al meccanismo concorsuale. Il motivo è inammissibile per la stessa ragione evidenziata al punto che precede, senza dire che neppure emerge in che termini la relativa questione fosse stata posta al giudice di primo grado.

Con il terzo motivo il ricorrente ripropone plurime violazioni della legge interna e della normativa comunitaria in tema di contratti a termine dolendosi del diniego di ogni risarcimento censura la sentenza impugnata laddove ha ritenuto che la tutela risarcitoria di diritto comune costituisca misura proporzionata e che il danno de quo non debba essere necessariamente parametrato alla perdita del posto di lavoro. Evidenzia che porre a carico del lavoratore l'onere di una prova rigorosa del danno subito si risolverebbe in una elusione dei principi affermati anche a livello comunitario con riferimento alla adeguatezza delle misure alternative alla conversione, alla effettività del ristoro, alla dissuasività delle misure adottate dal legislatore per contrastare l'utilizzo abusivo dei contratti a termine. Rileva che la tutela apprestata al lavoratore obbligo con l'art. 36 co 5 del decreto legislativo n. 165/2001 non può

e non deve avere natura esclusivamente risarcitoria del danno subito ma anche sanzionatoria-indennitaria. Diversamente tale tutela risulterebbe inidonea a reprimere gli abusi secondo quanto disposto dalla giurisprudenza comunitaria. Il motivo è manifestamente fondato alla luce di quanto precisato dalla sopra citata decisione di questa Corte a Sezioni Unite numero 5072/2016.

È stato innanzitutto chiarito che il divieto, per le pubbliche amministrazioni, di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato è rimasto come una costante più volte ribadita dal legislatore sicché non può predicarsi la conversione del rapporto quale "sanzione" dell' illegittima apposizione del termine al rapporto di lavoro o comunque dell' illegittimo ricorso a tale fattispecie contrattuale. D'altra parte il rispetto della normativa sul contratto di lavoro a tempo determinato è risultato essere presidiato -oltre che dall' obbligo di risarcimento del danno in favore del dipendente- anche da disposizioni al contorno che fanno perno soprattutto sulla responsabilità, anche patrimoniale, del dirigente cui sia ascrivibile l' illegittimo ricorso al contratto a termine. Sicché può dirsi che l' ordinamento giuridico prevede, nel complesso, "misure energiche" (come richiesto dalla Corte di Giustizia sentenza 26 novembre 2014 c 22/13 ss., Mascolo), fortemente discusse, per contrastare l' illegittimo ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato; ciò assicura la piena compatibilità comunitaria, sotto tale profilo, della disciplina nazionale.

La medesima pronuncia ha richiamato la decisione della Corte costituzionale (sent. 27 marzo 2003 n. 89) che ha escluso ogni contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. dell' art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001, nella parte in cui tale ultima norma non consente, a differenza di quanto accade nel rapporto di lavoro privato, che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l' assunzione o l' impiego di lavoratori possa dar luogo e rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le pubbliche amministrazioni. E', infatti, giustificata la scelta del legislatore di ricollegare la violazione di quelle disposizioni conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio, dato che il principio dell' accesso mediante concorso -enunciato dall' art. 97 Cost., a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell' amministrazione- rende non omogenee rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni rispetto rapporto alle dipendenze di datori privati. In particolare nella cit. pronuncia la Corte ha enunciato, come criterio generale, che «[...] il principio fondamentale materia di instaurazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è quello [...] dell' accesso mediante concorso non certo dell' art. 97 terzo comma, della Costituzione». Ed ha sottolineato che «L' esistenza di tale principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell' amministrazione, di cui al primo comma dello stesso art. 97 della Costituzione, di per sé rende palese la non omogeneità -sotto l' aspetto considerato- delle situazioni poste a confronto dal rimettente e giustifica la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l' assunzione o l' impiego dei lavoratori da parte azioni pubbliche conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio, in luogo della conversione (in rapporto) a tempo indeterminato prevista per i lavoratori privati». In termini inequivocabili la Corte ha quindi escluso, sotto questo profilo, l' esigenza di uniformità di trattamento rispetto alla disciplina dell' impiego privato, cui il principio del concorso è del tutto estraneo. Anche la successiva giurisprudenza costituzionale ha ribadito il principio del pubblico concorso, quale mezzo ordinario e generale di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, principio che risponde alla finalità di assicurare «il buon andamento e l' efficacia dell' Amministrazione», valori presidiati dal primo e dal terzo comma dell' art. 97 Cost. (sentenze n. 190 del 2005, n. 205 e n. 34 del 2004 e n. 1 del 1999).

Sempre nella suddetta dici azione a Sezioni Unite è stato evidenziato che la Corte di Giustizia, nell' ordinanza 12 dicembre 2013, Papalia, C-50/13, che richiama precedenti enunciati della stessa Corte (cfr. sentenze del 4 luglio 2006, Adeneler C- 212/04; del 7 settembre 2006, Marrosu e Sardino C 53/04; Vassallo C 180/04, e del 23 aprile 2009, Angelidaki C 378/07; nonché ordinanze del 12 giugno 2008 Vassilakis C 364 107; del 24 aprile 2009, Koukou C519/08;

del 23 novembre 2009, Lagoudakis C 162108, e del primo ottobre 2010, Affatato C 3/10), ha ribadito che la clausola 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) non stabilisce un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione contratto a tempo indeterminato dei contratti di lavoro a tempo determinato. La direttiva del 1999 non contempla alcune ipotesi di trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato così "lasciando agli Stati membri un certo margine di discrezionalità in materia".

Neppure la direttiva contiene una disciplina generale del contratto a tempo determinato, ma pone principi specifici che, per gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, valgono come obiettivi da raggiungere ed attuare, tra cui appunto il principio di contrasto della busta del datore di lavoro, privato o pubblico, nella successione di contratti a tempo determinato (clausola 5). Questa è la portata dell'accordo quadro e segnatamente nella clausola 5; precisa infatti la Corte di Giustizia (7 settembre 2006, Marrosu e Sardino C 53/04, cit.) che "l'obiettivo di quest'ultimo è quello di creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato".

Quindi la compatibilità comunitaria di un regime differenziato pubblico/privato (e così il divieto di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato posto dall'art. 36 comma 5 decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165) è un punto fermo, che si aggiunge alla compatibilità interna con canone costituzionale del principio di uguaglianza (Corte Costituzionale n. 89/2003, cit.).

È stato anche chiarito che le considerazioni svolte sull'obbligo del concorso pubblico e sul conseguente divieto di conversione del rapporto da tempo determinato in tempo indeterminato nel caso di rapporto con pubbliche amministrazioni consentono di collocare fuori del risarcimento del danno la mancata conversione del rapporto questa è esclusa per legge ed l'esclusione è legittima. Zio secondo i parametri costituzionali sia secondo quelli europei non si può essere risarcimento del danno per il fatto che la norma non prevede un effetto favorevole per il lavoratore a fronte di una violazione di norme imperative da parte delle Pubbliche Amministrazioni quindi il danno non è la perdita del posto di lavoro a tempo indeterminato perché una tale prospettiva non c'è mai stata. Come è stato precisato il danno è altro.

Il lavoratore, che abbia reso una prestazione lavorativa termine in una situazione di ipotizzata e legittimità della clausola di apposizione del termine al contratto di lavoro o, più in generale, di abuso del ricorso a tale fattispecie contrattuale essenzialmente in ipotesi di proroga rinnovo o ripetuta reiterazione *contra legem*, subisce gli effetti pregiudizievoli che come danno patrimoniale, possono variamente configurarsi.

Si può ipotizzare una perdita di *chance* (qualora le energie lavorative del dipendente sarebbero potute essere liberate verso altri impieghi possibili ed in ipotesi verso l'impiego alternativo a tempo indeterminato); ma neppure può escludersi che una prolungata precarizzazione per anni possa avere inflitto al lavoratore un pregiudizio che va anche al di là della mera perdita di *chance* di un'occupazione migliore.

Tuttavia l'esigenza di conformità alla cit. direttiva del 1999 richiede, in analogia con la fattispecie omogenea, sistematicamente coerente è strettamente contigua, costituita dall'art. 32 comma 5, legge 18312010 di individuare la misura dissuasiva ed il rafforzamento della tutela del lavoratore pubblico, quale richiesta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, nell'esonero dalla prova del danno nella misura in cui questo è presunto e determinato tra un minimo ed un massimo. Ad avviso delle Sezioni Unite, "la trasposizione di questo canone di danno presunto esprime anche una portata sanzionatoria della violazione della norma comunitaria sì che il danno così determinato può qualificarsi come danno comunitario (così già 30 dicembre 2014, n. 27481 e 3 luglio 2015, n. 13655) nel senso che vale a colmare quel *deficit*

di tutela, ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la cui mancanza esporrebbe la norma intera (Art 36 comma 5, cit.), ove applicabile nella sua sola portata testuale, ad essere in violazione della clausola 5 della direttiva e quindi ad innescare un dubbio di sua illegittimità costituzionale; e sta quindi esaurisce l'esigenza di interpretazione adeguatrice. La quale si ferma qui e non si estende anche alla regola della conversione, pure prevista dall'art. 32 comma 5, cit. perché -si ripete- la mancata conversione conseguenza di una norma legittima, chi è un si rispecchia un'esigenza costituzionale, e che non consente di predicare un (inesistente) danno da mancata conversione".

È stato così conclusivamente affermato che: "Il lavoratore pubblico -e non c'hai lavoratore privato- ha diritto a tutto il risarcimento del danno è per essere agevolato nella prova (perché ciò richiede il interpretazione comunitariamente orientata), ha intanto diritto, senza necessità di prova alcuna per essere egli, in questa misura, sollevato dall'onere probatorio, dal indennità risarcitoria ex art 32 comma 5. Ma non gli è precluso di provare che la chances di lavoro che ha perso perché impiegato in ritirato i contratti a termine in violazione di legge si traducono in un danno patrimoniale più elevato". Nel caso di specie, la Corte territoriale, che, come sopra evidenziato, ha ritenuto assorbito il motivo di appello del Comune di Altamura concernente la legittimità della posizione del termine di contratto in questione "in quanto le nullità contrattuali sono state prospettate dal lavoratore (solo) in via strumentale alle proposte domande di conversione legale dei contratti e di risarcimento del danno e non rispondono perciò ad uno specifico interesse della parte", ha errato nell'escludere il risarcimento sulla base della mancata prova dei danni conseguiti e così ogni presunzione di danno.

In conclusione si propone l'accoglimento del terzo motivo di ricorso e la declaratoria di inammissibilità degli altri; la cassazione dell'impugnata pronuncia relazione motivi accordi con rinvio ad altro giudice di merito che deciderà la causa adeguandosi al seguente principio di diritto: "Nel regime del lavoro pubblico contrattualizzato in caso di abuso del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato da parte di una pubblica amministrazione il indipendente, che abbia subito la illegittima precarizzazione del rapporto di impiego, ha diritto, fermo restando il divieto di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato posto dall'art 36 comma 5, decreto legislativo 30 marzo 2001 numero 165, al risarcimento del danno previsto dalla medesima disposizione con esonero dell'onere probatorio nella misura e nei limiti di cui all'articolo 32 comma 5, legge 4 novembre 2010, n. 183, e quindi la misura pari ad una indennità onnicomprensiva tra un minimo di 2,5 ad un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo i criteri indicati dall'art. 8 legge 15 luglio 1966 n. 604"; il tutto con ordinanza ai sensi dell'art. 375 cpc n. 5.

2- Non sono state depositate memorie ex art. 380 bis, co. 2, cpc.

3- Questa Corte ritiene che le osservazioni in fatto e le considerazioni e conclusioni indirizzo svolte da relatore siano del tutto condivisibili, siccome coerenti alla giurisprudenza di legittimità in materia e che ricorra con ogni evidenza il presupposto dell' art. 375 n. 5 cpc per la definizione camerale del processo.

4- In conclusione va accolto il terzo motivo di ricorso e dichiarata l'inammissibilità degli altri; la sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto con rinvio, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, alla Corte d'Appello di Bari, in diversa composizione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il terzo motivo di ricorso e dichiara l'inammissibilità degli altri; cassa

la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'appello di Bari, in diversa composizione.

[Omissis]

NOTA

Il caso oggetto di attenzione della Corte di Cassazione porta a precisare con la recente sentenza in commento che non vi è alcuna possibilità di stipula di contratto a tempo indeterminato con la pubblica amministrazione (in seguito P.A.) per chi, per più anni, ha prestato servizio temporaneo. L'unico vantaggio in tali circostanze è garantito da un'indennità da 2,5 a 12 mensilità dell'ultima retribuzione, senza dover dimostrare l'entità del danno subito e senza detrarre la percezione di altre entrate durante il periodo di lavoro.

La Suprema Corte si è trovata ad affrontare nel caso di specie la questione concernente un conducente di scuolabus in un Comune pugliese, precario da oltre 12 anni. I giudici di merito nel rigettare il suo ricorso avevano sottolineato che, pur in presenza dell'importo esiguo riconosciuto al dipendente, comunque il lavoratore non poteva sperare in un rapporto a tempo indeterminato. Al più, la prolungata precarietà del rapporto di lavoro con pubbliche amministrazioni può aver condizionato scelte di tipo personale, facendo perdere al lavoratore chances di un'occupazione migliore (risarcibili solo se sono dimostrate).

L'indennizzo forfettario varia da 2,5 a 12 mensilità in proporzione alla durata del contratto a tempo determinato, alla gravità della violazione, alla tempestività della reazione del lavoratore, allo sfruttamento di altre (perse) occasioni di lavoro e di guadagno per la preferenza accordata al rapporto con la pubblica amministrazione, considerando infine anche le dimensioni del datore di lavoro.

La Cassazione tende a giustificare il contrasto tra le norme di diritto comunitario e quelle di diritto interno che impongono la trasformazione a tempo indeterminato di ciò che nasce precario (direttiva 1999/70 e legge 368/2001, art. 5) e i principi nazionali a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 3 e art. 97 Cost.). Infatti, nel nostro Paese, l'accesso a posti di lavoro pubblici è possibile solo mediante concorso: si rende così palese la non omogeneità delle situazioni poste a confronto dal remittente tali da giustificare la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione delle norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle P.A. conseguenze di carattere meramente risarcitorio.

Nello specifico le questioni dedotte in giudizio erano state: l'illegittima stipula di una serie di contratti a termine negli anni 1992-2004; l'accertamento del diritto all'assunzione a tempo indeterminato, con conseguente risarcimento del danno da determinarsi alla stregua delle retribuzioni non percepite fino alla data di trasformazione del rapporto; il risarcimento del danno ex art. 36 del d.lgs.n. 165/2001. Il ricorrente, pertanto, denunciava le violazioni della legge interna nonché della normativa comunitaria, ossia dell'art. 97 Cost., degli artt. 35 e 36 del D.Lgs. 165/2001 e dell'art. 16 della Legge n. 56/1987.

La sentenza focalizza la propria attenzione proprio sul divieto di conversione che opererebbe solo quando l'accesso all'impiego alle dipendenze della P.A. sia condizionato dall'esperimento del pubblico concorso e non anche quando l'ordinamento abbia introdotto deroghe al meccanismo concorsuale. L'Ue obbliga in generale lo Stato a garantire una tutela effettiva (Corte di giustizia, 12 dicembre 2013 in C-50/2013), cioè il cittadino deve poter ottenere, tramite sentenza, una stabilizzazione del rapporto precario. A parere dei Giudici del Supremo Collegio Italiano della senza che qui si annota, questo principio vale solo se il datore di lavoro è un privato, perché nel pubblico impiego è obbligatorio l'accesso tramite concorso.

Dal ragionamento innanzi riportato deriva, dunque, la rilevanza assunta dalle norme contenute nei d.lgs. n. 368/2001 e d.Lgs. n. 165/2001, art. 36, in ossequio a quanto sostenuto

dalla stessa Corte nella decisione a sezioni unite n. 5072/2016 in merito all'intricata questione delle tutele per il pubblico impiego contro l'abuso dei contratti a termine.

Lo sforzo interpretativo prodotto dai giudici serve a far dialogare le regole italiane, che impediscono la stabilizzazione tout court tipica del privato per il principio costituzionale del concorso come via ordinaria per accedere alla P.A., con quelle europee. Queste ultime, condensate nell'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE, impongono di prevenire gli abusi di contratti a tempo determinato, in termini di rinnovi senza «ragioni obiettive» oppure di superamento della durata massima o del numero massimo delle proroghe.

Le normative italiane sul pubblico impiego, pertanto, rischierebbero di non reggere alla prova Ue, e quindi potrebbero rivelarsi illegittime alla luce del dettato costituzionale che impone di adeguare la disciplina «ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» (art. 117, comma 1). A chi è stato titolare di contratti a termine illegittimi, infatti, è aperta la strada del riconoscimento del danno, che non è rappresentato dalla mancata stabilizzazione ma prima di tutto dalla perdita di chance prodotta dalle altre occasioni di lavoro stabile che l'interessato non ha potuto cogliere perché impegnato nel rapporto precario con la P.A..

Il compito di provare questo danno, però, spetta interamente al lavoratore (art. 2729 c.c.), e questo renderebbe troppo debole la tutela per rispettare i parametri della direttiva Ue.

È dunque chiarito in maniera lapalissiana che il divieto, per le P.A., di trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato è ritenuto una costante certezza per il legislatore che da sempre nega la conversione del contratto di lavoro da determinato a indeterminato quale "sanzione" dell'illegittima apposizione del termine del rapporto di lavoro nella P.A..

L'impossibilità di ottenere l'assunzione si converte così in un indennizzo, cioè una somma di danaro che bilancia il vuoto di tutela rappresentato dall'impossibile stabilizzazione. L'indennizzo va da un minimo di 2,5 ad un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, importi che dovrebbero dissuadere il datore di lavoro ma che nella realtà sono modesti: spesso si tratta di rapporti pluriennali che avevano fatto maturare consistenti aspettative, non adeguatamente risarcite attraverso la così limitata attribuzione patrimoniale.

In sintesi, non è possibile illudersi di essere stabilizzati senza concorso, ma finché il rapporto precario viene rinnovato si può contare su un importo finale risarcitorio che peraltro è più punitivo per l'amministrazione che affettivamente soddisfattivo per il dipendente. In nessun caso il dipendente rischia la restituzione di quanto percepito (art. 1360 c.c.), mentre l'indennizzo spetta anche nel caso in cui, insieme al lavoro precario pubblico, si abbia una seconda (o terza) attività privata.